

INTERVENÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS NA COMPETITIVIDADE¹

Por

MARIA MANUELA S. NATÁRIO

Mestre em Gestão. Docente no IPG

SUMÁRIO: 1. MEDIDA E ORIENTAÇÃO DO ESFORÇO FINANCEIRO. 1.1. Evolução das dotações para o conjunto de factores de competitividade no âmbito do orçamento do estado. 1.2. Investimentos nos sectores da competitividade no quadro do piddac. 1.3. Política científica e tecnológica dde 1987 a 1995. 1.4. Executores de I&D. 1.5. Evolução das despesas em I&D. 1.6. Despesas em I&D em Portugal e na Comunidad Europeia. 1.7. A qualificação do recursos humanos. 1.8. A política da educação. 1.9. A política de formação. 1.10. A saúde a protecção social. 1.11. A política da saúde. 1.12. Protecção social.- 2. INTERVENÇÕES DO GOVERNO A NÍVEL SECTORIAL. 2.1. Intervenções sectoriais: política industrial, política energética, política de comércio e turismo. 2.2. Evolução das despesas na indústria e energia e comércio e turismo. 2.3. Infraestruturas económicas e sociais. 2.4. Gastos em infraestruturas básicas. 2.5. O ambiente os recursos naturais.- 3. CONCLUSÃO. 4. BIBLIOGRAFÍA

¹ Trabalho com base na tese de Mestrado em Gestão orientada pelo Professor Doutor F.M. Reigado, a quem agradeço as sugestões na revisão final deste trabalho.

ABSTRACT

A competitividade a nível internacional é influenciada por vários factores, depende dos recursos preexistentes, dos que são criados pelo país e ainda dos que são importados e aos quais se acrescenta valor. Deste modo, os elementos de competitividade vão muito além dos custos directos dos diferentes factores de produção. Trata-se da intensidade dos esforços de investigação-desenvolvimento e da sua exploração industrial, da qualidade do ensino e da formação, da saúde nacional e protecção social, da eficácia da organização industrial e da capacidade para melhorar de forma contínua e continuada o processo de produção, da qualidade dos produtos e da integração das consequências das mudanças societárias, tais como a melhoria da protecção do ambiente, da fluidez de funcionamento dos mercados, da disponibilidade de infraestruturas económicas e sociais, entre outros.

Mas, o facto de em dado momento um país ser competitivo não significa que continue a ser no futuro, pois a competitividade não é perdurável. Deste modo, é necessário um processo contínuo e continuado de aperfeiçoamento destes factores de modo a que adquiram uma posição favorável na economia mundial e é neste que o governo vai assumir funções. Ele deve facilitar e mesmo intervir na economia do país, deve proporcionar as condições necessárias para fazer tornar a nação competitiva. O governo deve ser catalisador, lançar desafios, encorajar as empresas a aumentar os seus níveis de performance competitiva. Ele pode, a todos os níveis, melhorar ou impedir o ambiente competitivo através dos seus investimentos nas áreas determinantes da competitividade, pois a sua eficácia depende, em parte, função da taxa de despesas e de investimentos.

1. MEDIDA E ORIENTAÇÃO DO ESFORÇO FINANCEIRO

Uma análise geral ao esforço, efectuado pelo Estado, para estimular o aperfeiçoamento dos factores nacionais e desse modo a competitividade do País, passa pelo Orçamento de Estado (OE) e pelo seu programa de investimentos (PIDDAC)². Das várias rubricas do Orçamento de Estado, foram escolhidas aquelas que se julga serem as mais pertinentes para promover a competitividade.

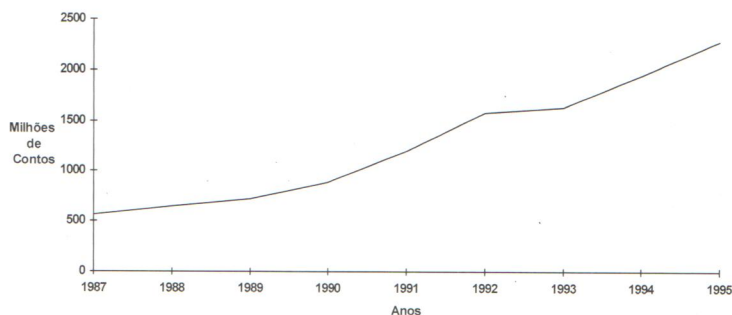
² PIDDAC - Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.

Destaca-se, assim, a Formação e Educação, a Ciência e Tecnologia, a Saúde e a Segurança Social, a Indústria e Energia e o Comércio e Turismo, Obras Públicas Transportes e Comunicações, Ambiente, Agricultura e Mar³. Para além das despesas efectuadas em todos estas áreas, o PIDDAC também permite investigar os investimentos do Governo, as suas preocupações e prioridades e deste modo o papel do Estado na competitividade. Para isso, optou-se pelos sectores que estavam directamente relacionados com os factores anteriormente escolhidos⁴.

1.1. EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES PARA O CONJUNTO DE FACTORES DE COMPETITIVIDADE NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DO ESTADO⁵

Para o período de 1987 a 1995 verifica-se, que em termos gerais, o Estado aumentou, de forma constante, as suas dotações para o conjunto de factores de competitividade. Esta tendência é apenas contrariada em 1993, o que é justificado pelo cenário recessivo daquele ano.

Figura 1: Evolução das Verbas Atribuídas pelo Estado ao Conjunto de Factores -Valores Orçamentais



³ Formação (IEFP), Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia (JNICT), Obras Públicas Transportes e Comunicações, Comércio e Turismo- desagregando o ICEP, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria e Energia, Agricultura, Mar, Ambiente e Recursos Naturais. Convém realçar que daqui em diante, sempre que fizermos referência a *conjunto de factores* de competitividade estaremos a referir-nos a este grupo que acabámos de enunciar. Além disso, o estudo foi delimitado, optando-se pelo período pós-adesão à Comunidade, 1987-1994, podendo entre-tanto adiantar-se alguns resultados para 1995.

⁴ Cultura, Educação, Formação Profissional e Emprego, Saúde, Ambiente e Revitalização Urbana; Desporto Recreio e Lazer, Agricultura, Pescas, Indústria e Energia+Comércio e Turismo, Transportes e Comunicações, Ciência e Tecnologia.

⁵ Os dados do Orçamento do Estado foram retirados dos Diários da República, Série I-A.

Todavia, em percentagem do OE a realidade é um pouco diferente. Na verdade, o total de despesas públicas, destinado a impulsionar o conjunto de factores de competitividade, oscila entre 25% e 35%. Por outro lado, não se pode afirmar que a atenção do Estado, por estas áreas tenha vindo a aumentar de forma contínua ao longo do período. Com efeito, de 1987 a 1988 este indicador não sofre grande alteração (29% do OE). Nos dois anos seguintes diminui e posteriormente tende a crescer, com excepção do ano de 1993. Para 1995, irá permanecer a tendência de crescimento, podendo-se atingir um valor de 35.5%, o que de certa forma denota uma melhoria relativamente aos primeiros anos.

Quadro 1 - Percentagem das Despesas do Conjunto de Factores no OE e no PIB⁶

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Despesas Orçadas (% do OE)	29.65	29.67	27.34	25.79	30.73	33.08	32.27	35.06	35.45
Despesas Orçadas (% do PIB)	10.93	10.74	10.18	10.49	12.13	13.90	13.48	15.11	

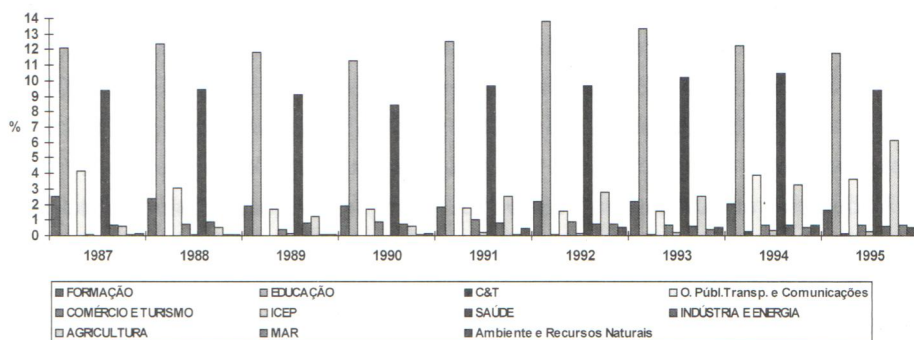
Em relação ao PIB, o total de despesas, efectuado pelo Governo naquele conjunto de factores não ultrapassa os 15%. Até 1990 o total de despesas do Estado no conjunto ronda, apenas, os 11% do PIB, a partir daquela data verifica-se uma relativa melhoria, anunciando-se um crescimento sucessivo até atingir os 15.1% do PIB em 1994, tendência que ligeiramente se inverteu, em 1993.

Tendo em atenção estes resultados, constata-se que, não obstante a melhoria registada nas dotações, o Estado não evidenciou um propósito ininterrupto, ao longo do período, para incitar a promoção destes factores e deste modo a competitividade. Pois do total de despesas públicas apenas 31% (em média) foram direccionadas para o conjunto de factores decisivos de competitividade, que contudo não apresentaram uma evolução estável. E em relação ao PIB, em média, aquele conjunto somente representa 12% do PIB.

Deste modo, pode adiantar-se que a actuação do governo pós adesão de Portugal à Comunidade Europeia (CE), foi limitada perante os desafios de competitividade que o país tinha de enfrentar, quer em termos Comunitários quer em termos Mundiais, e pelo facto de o país ainda se encontrar bastante afastado dos níveis Comunitários. Por essa razão, era necessário uma maior dedicação e dispêndio para essas rubricas, para aumentar a produtividade e consequente competitividade.

⁶ Os valores do PIBpm foram retirados do: *Economie Européenne* nº58, 1994

Figura 2 - Peso das Despesas dos Diferentes Factores no OE



Uma análise mais detalhada mostra que, a maior quota de despesas públicas cabe à Educação, seguindo-se a Saúde, o que indica um certo propósito do Estado por estes factores, sem contudo se identificar uma evolução linear ao longo do período. Os menos representativos no total do OE são, sem dúvida, a Formação (IEFP) e a Ciência e Tecnologia (JNICT).

Um dos factores que viu, desde o início do período, crescer de maneira significativa as suas dotações foi a Agricultura. Efectivamente, tem registado ao longo de quase uma década um crescimento sustentado, verificando uma passagem de 0.6% em 1987 para 3.3% em 1994, no total de despesas públicas. Este facto, mostra, em princípio, a relativa preocupação, por parte do governo, para reestruturar e modernizar a agricultura nacional, de modo a aumentar a sua produtividade, procedimento, este, que está enquadrado nas directrizes emanadas pela Comunidade. Outro factor que tem vindo também a assumir uma atenção crescente, embora com um valor relativamente baixo, é o Ambiente e Recursos Naturais, indiciando um cuidado cada vez maior das autoridades do País, para com as questões ambientais. Na verdade, o peso deste factor no total de despesas públicas evoluiu de cerca de 0.1% em 1987 para mais 0.5% em 1994.

1.2. INVESTIMENTOS NOS SECTORES DA COMPETITIVIDADE NO QUADRO DO PIDDAC⁷

O PIDDAC é um dos instrumentos de política económica do Governo e consubstancia parte significativa do esforço financeiro em investimento e despesas de desenvolvimento a

⁷ Os dados do PIDDAC foram retirados dos Diários da República, Série I-A

realizar pela Administração Central. Por sua vez, as Grandes Opções do Plano, ao definirem as áreas prioritárias em matéria de investimento, constituem um quadro de referência quanto às Acções a incluir no âmbito daquele programa. (PIDDAC/ 93 Síntese, 1993, p.7). Por conseguinte, uma análise da evolução do PIDDAC pelos vários factores de competitividade reflecte as prioridades do Estado em termos de investimentos.

Podemos constatar, que o PIDDAC regista, ao longo do período em estudo, um crescimento nominal, em média, superior ao do crescimento do total da despesa pública. É de referir, ainda, que o investimento global no total de despesas públicas, de 1987 a 1995, assumiu um peso crescente. Estas constatações sugerem a prioridade atribuída ao investimento, em termos de política económica.

Quadro 2 - Investimentos Públicos no âmbito do PIDDAC

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Taxa crescimento do PIDDAC	-	21.23	28.70	27.55	20.99	20.48	10.76	73.4	9.12
Taxa de crescimento do OE	-	13.84	22.30	30.28	13.07	22.06	5.93	9.87	15.65
% do PIDDAC no OGE	6.48	6.90	7.26	7.11	7.61	7.51	7.85	12.40	11.70
Investimentos no conjunto dos sectores (milhões de contos)	112.6	131.9	158.5	201.6	288.1	329.9	368.9	565.0	687.7
Investimentos no conjunto dos sectores em % do PIDDAC	91.1	88.0	82.1	81.9	96.7	91.9	92.8	82.0	91.4
Investimentos no conjunto dos sectores em % do OE	5.9	6.1	6.0	5.8	7.4	6.9	7.3	10.2	10.7
Investimentos no conjunto dos sectores em % do PIB	2.2	2.2	2.2	2.4	2.9	2.9	3.1	4.4	

* Previsões

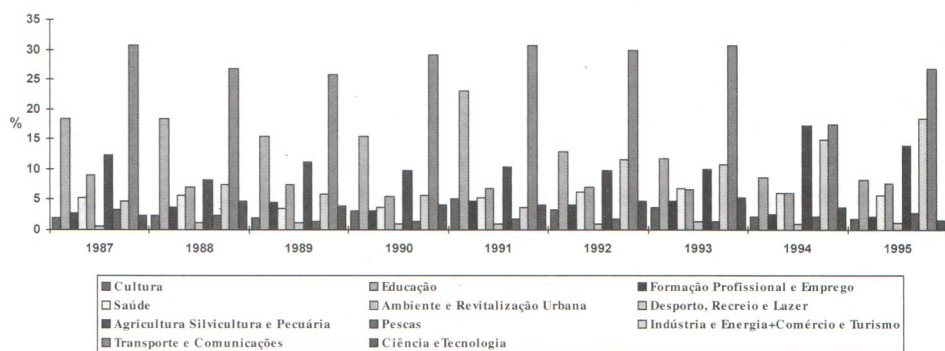
Quanto ao conjunto dos sectores relevantes da competitividade, os investimentos neles efectuados têm vindo a crescer de forma acentuada ao longo de todo o período. O aumento verificado nos investimentos a partir de 1989 foi causado, em parte, pela entrada em vigor do 1º QCA. Entre 1991-1993, aquele aumento é amortecido, retomando a partir de 1993 mas agora de forma ainda mais acentuada. O acréscimo realizado em 1994 deve-se, ainda a investimentos no âmbito do QCA I (com o objectivo de esgotar verbas) e a que este ano coincide com o início de um novo ciclo de investimentos para a economia portuguesa com a entrada em vigor do QCA II.

Os investimentos no conjunto de sectores escolhidos, representam entre 82% e 97% do total do PIDDAC. No que respeita ao Orçamento Geral de Estado, os

investimentos nas áreas prioritárias constituem, em média, 7.4 % daquele, tendo o seu peso aumentado de 5.9% em 1987 para 10.7% em 1995. Além disso, os investimentos realizados no conjunto de sectores em relação ao PIB tem vindo a assumir um peso crescente passando de 2.2% para 4.4% no total do PIB. Este facto, revela que, apesar de ser uma percentagem bastante reduzida, contudo evidencia que o Estado tem aumentado de forma constante a sua intenção em aumentar o investimento. Todavia, o esforço de investimento realizado em qualquer destas áreas terá sido ainda substancialmente inferior ao necessário para aumentar a competitividade do País. E não se pode esquecer que o investimento nestas áreas é uma condição fundamental para o desenvolvimento continuado da competitividade.

No PIDDAC têm vindo a assumir particular relevo os investimentos no domínio das acessibilidades, saúde e educação. Com efeito, os factores mais representativos do PIDDAC são os Transportes e Comunicações com um valor médio de cerca de 27.6%. Segue-se a Educação. No entanto, destaque-se que o investimento neste domínio tem vindo a perder peso passando de 18.3% em 1987 para 8.2% em 1995, apenas em 1991 é que se inverte a situação descendente assumindo um valor de 23%. A agricultura e a indústria representam em média 11% e 9.2% respectivamente, situando-se, assim, na 3ª posição dos factores mais relevantes do PIDDAC. Na verdade, ao investir prioritariamente nestes sectores pretendia-se *fortalecer a competitividade e o movimento de internacionalização da economia* que, para 1993, foi a 2ª Grande Opção do Plano. Refira-se ainda que, os factores Formação Profissional e Emprego, as Pescas e a Ciência e Tecnologia assumiam, respectivamente, apenas 3.6%, 2.0% e 3.5% do total de investimentos.

Figura 3 - Peso dos investimentos nos sectores no PIDDAC total



Podemos então constatar que, na última década, a importância das despesas globais e dos investimentos no conjunto dos factores, sugere um esforço por parte do Estado, persistente embora lento, no sentido de aumentar a competitividade do nosso País, pelo que não é de estranhar a nossa fraca competitividade internacional. Passemos agora a uma análise individual dos factores mais importantes.

1.3. POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DE 1987 A 1995

Para reforçar a competitividade, no contexto cada vez mais agressivo em que se encontram as economias, é necessário um maior conhecimento dos mercados e das perspectivas da sua evolução, das exigências impostas pelos consumidores e pelas empresas concorrentes, diminuir os custos unitários de produção, o que por sua vez exige um grande esforço de inovação a vários níveis. *Esse processo inovador depende, por um lado, do espírito criativo e de risco do empresário e do gestor e, por outro lado, do desenvolvimento tecnológico resultante do processo de investigação científica e tecnológica.* (Reigado, F. Marques, 1994, p.11)

Com efeito, num Mundo cada vez mais próximo, qualquer que seja o modelo de desenvolvimento adoptado, é por todos aceite que a Ciência e a Tecnologia (C&T) e a Inovação constituem um dos factores mais importantes de competitividade. Deste modo, a acrescida e cada vez mais expressiva abertura de Portugal ao exterior coloca na C&T um vector de afirmação inquestionável, sendo-lhe reservado um papel crucial no desenvolvimento harmonioso do tecido social e produtivo.

Na verdade para que Portugal possa enfrentar com sucesso os desafios do futuro, nomeadamente no quadro da construção da Europa Comunitária, reveste grande importância para o desenvolvimento sustentado da economia o crescimento da sua competitividade, que dependem cada vez mais, do sucesso das interacções entre o progresso científico e tecnológico. Pois, um factor que é, por vezes, apontado como causa da perda de competitividade prende-se com a investigação e desenvolvimento, pelo que não há dúvida que esta componente constitui uma das mais importantes apostas para melhorar a competitividade portuguesa. Neste contexto, os poderes públicos devem admitir como prioridade nacional o reforço do Sistema Científico e Tecnológico e a consequente expansão da *Comunidade Científica e Tecnológica Nacional* com o objectivo de criar sinergias que possibilitem alcançar vantagem competitiva.

1.4. EXECUTORES DE I&D

Do ponto de vista funcional são considerados tradicionalmente quatro blocos de instituições de I&D: Estado, Ensino Superior, Empresas, Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (IPSFL). O Estado engloba Laboratórios e outros organismos públicos de âmbito sectorial e é responsável, em conjunto com o Ensino Superior, pela maior percentagem da despesa em I&D. No sector do Ensino Superior, existe uma rede de universidades públicas que asseguram uma razoável cobertura do País. Além disso nos últimos anos este sector foi ainda enriquecido com a implantação dos Institutos Politécnicos, cuja distribuição regional se estende de Norte a Sul do País. Deve sublinhar-se que de 1986 a 1990 o Estado reduziu a sua participação de 36% para 25.5%, ao contrário do que sucede com o Ensino Superior que regista um aumento da sua quota executada.

Quadro 3 - Evolução da Repartição da Despesa em I&D por Sector de Execução (1986-1990)

Anos	Empresas	Estado	Ensino Superior	IPSFL
1986	26.3%	36%	30.1%	7.6%
1988	24.6%	33.1%	33.9%	8.4%
1990	26.1%	25.5%	36.0%	12.4%

Fonte: JNICT - SEFOR, Março de 1993, Informação 1993

Quanto às IPSFL é de salientar que nos últimos anos foram nascendo novas instituições desta natureza que congregam centros de I&D localizados por vezes em diferentes regiões, exemplos: os Centros Tecnológicos da Cerâmica e do Vidro, da Cortiça, da Metalomecânica, Construção Naval, etc.

Quadro: 4 - Percentagem de I&D executada pelas empresas em Portugal

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
% executada pelas empresas	26.24	25.11	24.51	25.65	26.09	26.67	29.07	29.5

Fonte: The European Report on Science and Tecnology Indicators 1994

Quadro: 5 - Peso de I&D executada pelas empresas na Europa - 1992

	DE	GR	FR	IE	IT	GB	ES	Portugal
% executada pelas empresas	67.8	25.9	62.9	62.8	53.5	62.8	54.7	29.1

Fonte: The European Report on Science and Tecnology Indicators 1994

A repartição da despesas de I&D pelos quatro sectores permite-nos, realçar a baixa participação das empresas em actividades de I&D, o que constitui um dos pontos fracos do sistema português. Na verdade, apesar do aumento nos últimos anos, o sector em apreço revela um contributo na ordem dos 30% do esforço total, o qual é manifestamente modesto quando comparado com os parceiros europeus. Com efeito, aquele indicador, em 1992, apresenta para a Alemanha 67.8%, para o Reino Unido 62.8%, para a França 62.9%, para a Espanha 54.7%, apenas a Grécia (1985) com 25.9% exhibe valores comparáveis aos de Portugal. Portanto, o sector empresarial pode cotar-se como elemento de relativamente escasso contributo para o esforço realizado pelo País em matéria de Ciência e Tecnologia, apresentando os mais baixos níveis da Europa.

1.5. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM I&D

A evolução da I&D pode ser traduzida com vantagem através das despesas de um conjunto de organismos que fazem parte do Orçamento de C&T, pertencentes ao Sector Público⁸ e que são considerados de importante contribuição para a Ciência e Tecnologia do País. Assim, entre 1987 e 1995 verifica-se, em termos globais, um acréscimo significativo das verbas destinadas a I&D, bem como das despesas de funcionamento e de investimento.

Quanto aos investimentos em C&T no total de despesas públicas, sobressai uma descida lenta e contínua até 1992, posteriormente espera-se, segundo os valores do PIDDAC para C&T, um aumento do esforço por esta área excepto para 1995. Todavia, se às despesas do Orçamento de C&T adicionarmos as executadas pelas empresas os resultados, para as despesas em I&D em Portugal, serão os seguintes:

⁸ Que financiam ou executam actividades de I&D, coordenado pela JNICT e sancionado pelo Director-Geral de Contabilidade Pública e pelo Director-Geral do Departamento Central de Planeamento.

Quadro: 6- Orçamento de Ciência e Tecnologia

Anos	Total (= 1 + 2 + receitas próprias) (Mil Contos)	Transferências do Orçamento de Estado		
		Orçamento de Funcionamento (Valores a preços correntes) (Mil Contos) (1)	PIDDAC ⁹ (Valores a preços correntes) (Mil Contos) (2)	(em % do OE)
1987	19260	8282.1	7537.6	0.395
1988	23009.5	11049.8	7905.7	0.364
1989	26375.6	12498.1	8576.6	0.323
1990	36054	14394.0	10980.1	0.317
1991	45750.8	17575.0	11140.4	0.285
1992	55224	18862.6	11771.3	0.246
1993	68622.9	22843.3	20779.6	0.411
1994	91117.9	40245.0	25872.9	0.465
1995	71750.9	35546.3	11204.6	0.174

Fonte: Ministério do Planeamento e da Administração do Território; SECT para 1987: Planeamento Plurianual das Actividades de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico 1989 e de 1988 a 1992: Ciência e Tecnologia; 1986, 1987, 1988/1989, 1990/1991, 1991/1992; a - de 1993, 1994, 1995 retiraram-se os valores do OGE, b - Para calcular o total, admitiu-se que as Receitas Próprias eram de 25000 mil contos.

Quadro: 7 - Despesas em I&D

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Despesas Totais em I&D (Incluindo a % executada pe las empresas ¹⁰ (Mil contos)	25718	30480	35475	48781	62390	77857	97337	129245
Despesas totais em I&D em % do OE	1.35	1.40	1.34	1.41	1.59	1.63	1.92	2.32
Despesas totais em I&D em % do PIB	0.497	0.50	0.498	0.573	0.629	0.685	0.804	1.002

⁹ Até 1992 valores exactos, retirados do Orçamento de C&T, nos anos seguintes retiraram-se os valores do PIDDAC para C&T do OGE para os três anos

¹⁰ Para este cálculo admitiu-se que as empresas executavam as % que foram apresentadas no quadro 6. Por exemplo para 1987: Valor total = 19260 + 25.11% do valor total e admitindo que a percentagem executada pelas empresas permanece constante para 1994 e igual a 29.5%

Nestas condições as despesas em I&D representaram em 1987 e 1988 cerca de 1.4% do OE, descendo em 1989 para 1.3% e aumentando gradualmente até 1994, para 2.3%. Em termos de PIB significam cerca de 0.5% entre 1987 e 1989, subindo para 0.57% em 1990, 0.63% em 1991, 0.685% em 1992, 0.8% em 1993 e 1% em 1994. Note-se que para o ano de 1990 o relatório-Principaux Indicateurs de la Science et de la Technologie¹¹, 1994/2, apresentou para as despesas de I&D em percentagem do PIB um valor pouco divergente - 0.6% do PIB.

1.6. DESPESAS EM I&D EM PORTUGAL E NA COMUNIDADE EUROPEIA

Depois de analisarmos as despesas totais em I&D, é importante fazer uma comparação com alguns países da Comunidade. Antes de mais é conveniente situar a Comunidade Europeia perante os três blocos de economias. Por conseguinte, verifica-se que em termos do PIB o esforço financeiro comunitário é inferior ao dos Estados Unidos e ao do Japão, discrepância que se acentua quando se confrontam as despesas em I&D por habitante.

Quadro 8 - Despesas Internas Brutas - 1992

Indicadores	CE	Japão	EUA
Em % do PIB	2.54	3.0	2.81
Por habitante (\$PPA correntes)	318.2	587.9	653.4

Fonte: OCDE, Principaux Indicateurs de la Science et de la Technologie, 1994/2

Em termos nacionais, ao comparar as despesas em I&D, em percentagem do PIB, realizadas em Portugal com os restantes países da UE, constata-se que em 1991, Portugal ocupa um dos últimos lugares sendo apenas ultrapassado pela Grécia. Na realidade, esse nível de despesa em Portugal é ainda muito baixo quando comparado com a Alemanha (2.6%), Itália (1.3%), Espanha (0.9%), Irlanda (1%), Inglaterra (2.1%), França (2.4%), Estados Unidos (2.6%), Japão (2.9%), apenas a Grécia, com 0.46%, apresenta um valor inferior.

¹¹ E também o Forum para a Competitividade (1995).

Figura 4 - Despesas em I&D em Percentagem do PIB - 1991

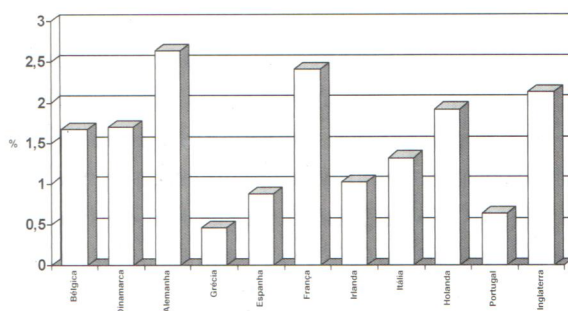
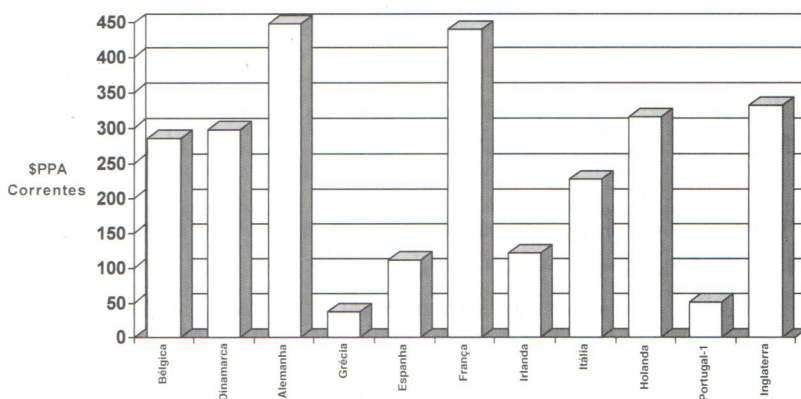


Figura 5 - Despesas em I&D por habitante - 1991



Fonte: Principaux Indicateurs de la Science et de la Technologie, 1994/2, Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Para Portugal conforme valores quadro 6.

E quando se confrontam as despesas em I&D por habitante, essa divergência é agravada. Pois apesar da melhoria neste indicador que em 1988¹² apresentava o valor de 34.6 (\$ PPA) correntes e 51.2 (\$PPA) em 1990, Portugal ainda se posiciona nos últimos lugares, situando-se apenas acima da Grécia. Estas realidades, revelam o reduzido esforço para promover a I&D em Portugal, não obstante as melhorias verificadas na última década. Além disso, estes valores são deveras preocupantes face à intensidade inovadora em todas as vertentes que a competitividade hoje exige.

¹² Conforme Principaux Indicateurs de la Science et de la Technologie, 1994/2, Organisation de Coopération et de Développement Économiques

1.7. A QUALIFICAÇÃO DO RECURSOS HUMANOS

Cada vez é mais clara a ligação entre a educação e economia e a importância de um bom sistema educativo para melhorar a competitividade de um país. O que distingue os países com empresas, sectores e indústrias competitivas é a cumplicidade entre os sistemas educativo e económico e a qualidade de articulação dos dois sistemas. De facto, numa era em que a competitividade a todos os níveis é uma realidade permanente, a rápida evolução tecnológica obriga a constantes alterações e só uma população bem preparada permite a adaptação permanente a novas situações e pode dar uma resposta eficaz. Nestas circunstâncias, para Portugal, e no espaço exigente e competitivo com que se defronta, a preocupação com esta questão tem de ser uma prioridade, pois a realidade mostra-nos que são grandes os atrasos verificados na Educação e na Formação Profissional.

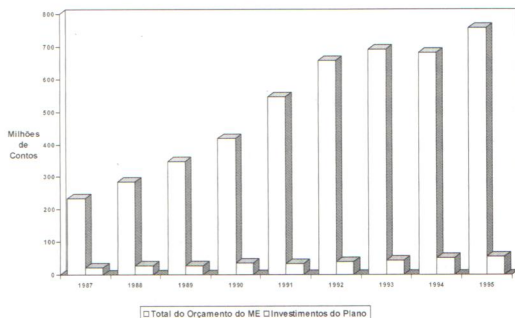
1.8. A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO

Ao percorrer a escolas portuguesas, ao conhecer os valores dos indicadores da educação, ao retratar as condições em que se desenvolve o trabalho de muitos alunos, ao analisar as assimetrias de competências e formação dos seus professores, ao descrever o anacronismo dos processos de administração, ao compreender o carácter desajustado de muitos dos programas de estudo, sentir o isolamento da escola em relação à sociedade portuguesa, não se poderá deixar de concluir que, quase no séc. XXI, Portugal apresenta, tal como afirma Luís Tavares (1989, p.29), *um sistema educativo com fortes traços de subdesenvolvimento, ..., em muito do seu conteúdo qualitativo, dos meios que congrega, da imagem que a sociedade tem de si próprio, da sua própria identidade.*

Tendo em conta estas advertências é essencial, garantir uma eficaz articulação entre o sistema educativo e as necessidades da economia. A modernização do País exige mais e melhor educação, pois são evidentes os efeitos intersectoriais da educação, reflectindo-se ainda numa melhoria nos indicadores como saúde, nutrição, cooperativismo, mortalidade infantil, esperança de vida, etc.

Uma análise ao Orçamento do Ministério da Educação, mostra que, as suas dotações têm vindo a ser reforçadas, não obstante a ligeira quebra registada em 1994. Curiosamente, as despesas públicas, a preços correntes, com a educação mais que triplicaram durante o período, passando de 230 milhões de contos em 1987 para 756 milhões de contos em 1995. Relativamente aos investimentos

Figura 6 - Evolução das Despesas Públicas com a Educação



Fonte: Ministério da Educação, Evolução do Orçamento 1988-1995, DEP-GEF Departamento de Programação e Gestão Financeira, para 1988 - Anuário de 93 do ME, para 1987 os investimentos do plano são os valores retirados do Diário da República -PIDDAC.

realizados na Educação, verifica-se também uma crescente preocupação neste domínio, tendo-se registado uma melhoria de 22 milhões de contos, em 1987, para 56 milhões de contos em 1995. Um estudo mais detalhado mostra claramente que as despesas são essencialmente de funcionamento, com os investimentos a representarem um valor pouco significativo.

Quanto à repartição dos gastos públicos em educação por nível de ensino, verifica-se uma grande concentração no ensino Básico e Secundário (70.2% em 1989 e 65.3% do total em 1994) o que é positivo num país em que as qualificações básicas e genéricas são inferiores às dos seus parceiros comunitários. A despesa pública na Educação Pré-Escolar é extremamente baixa quando

Quadro 9 - Gastos Públicos em Educação por nível de ensino (%)
Comparações Internacionais - 1989

	Pré- Primário	Básico e Secundário	Superior	Especial	Adultos	Outros
Portugal (1994)	2.2	65.3	16.2	1.87	0.80	13.54
Portugal (1989)	1.8	70.2	15.8	1.32	0.51	10.27
Espanha	6.9	64.5	16.7			11.9
Grécia (1988)	5.5	69.8	24	0.7		
Irlanda	8.8	69.9	19.6			
Itália	4.6	70.4	18.3	0		
França	9.7	59.2	14.3	3.2	4	9.6
EUA		78.8	21.2			
Japão	1.2	68.5	12.2	2.8	8.8	6.4

Fonte: A Competitividade da Economia/95 do Fórum para a Competitividade, para Portugal foram calculados os valores de acordo com os dados do Ministério da Educação, Evolução do Orçamento 1988-1995, DEP-GEF Departamento de Programação e Gestão Financeira.

comparada com a situação de outros países com nível de desenvolvimento superior, representando menos de 2% em 1989. No mesmo ano a despesa pública com o ensino pré-primário era de 6.9% do total de despesa pública em educação em Espanha, 5.5% na Grécia (1988), 4.6% em Itália e 8.8% na Irlanda. Estes dados reflectem a inexistência de uma rede de ensino pré-escolar suficiente para permitir o acesso a todas as crianças do País.

Quanto à evolução dos gastos públicos por aluno e por nível de ensino, comprova a preocupação pelo ensino Básico e Secundário evidenciando-se uma melhoria contínua até 1993 e que a despesa na Educação Pré-Escolar por aluno é extremamente baixa, apesar de ter vindo a aumentar.

Quadro 10 - Evolução das Despesas Públicas de Educação

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Em Educação Pré-Escolar por aluno (contos)		57.45	53.62	63.38	73.26	76.63	79.43		
Em Ensinos Básico e Secundário por aluno (contos)		114.08	133.84	159.49	211.76	237.36	257.55		
Ensino Superior por aluno (contos)		425.81	443.06	518.57	488.15	461.39	447.16		
Despesas de Educação/OE (%)	12.22	13.11	13.10	12.09	13.97	13.77	13.67	12.26	11.77
Despesas de Educação/PIB (%)	4.50	4.74	4.88	4.92	5.51	5.79	5.71	5.28	
Investimento do Plano/OE (%)	1.19	1.30	1.03	1.01	0.86	0.84	0.87	0.91	0.87

Fonte: Anuário Estatístico- INE, 1994, para nº alunos, Ministério da Educação, Evolução do Orçamento 1988-1995, DEP-GEF Departamento de Programação e Gestão Financeira, para despesas. Para ensino secundário foi utilizado Portugal em números situação Sócio-Económica 1992- DCP-MPAT/SEPDR e admitiu-se para 1989, em relação ao ensino básico primário o valor de 750000 alunos uma vez que não está disponível nas Estatísticas.

Em termos gerais, observa-se um aumento do peso relativo tanto no total de despesas públicas como no PIB, apesar de, o último indicador apresentar uma evolução mais estável do que o primeiro. De 1987 a 1995, o peso das Despesas de Educação no Orçamento de Estado situa-se acima do 12%, salvo para 1995. Em termos de PIB essas despesas assumem um valor superior a 4.5%, tendo-se registado um acréscimo sucessivo ao longo do período.

A despeito da melhoria verificada no Sistema Educativo, a sua situação é ainda precária, pois uma comparação das despesas com educação em percentagem do PIB, por diversos países, em 1985, mostra que no conjunto Portugal apresenta a taxa mais baixa 3.5%. Para além disso, actualmente, Portugal ainda consagra à educação uma percentagem do PIB inferior à Dinamarca (6.5%), aos EUA (5.8%), à Finlândia (5.4%), à Suécia (5.8%) e ao Luxemburgo (6.4%) em 1985.

Quadro 11- Percentagem do PIB consagrado à Educação por diversos Países - 1985

Áust	DK	EUA	Finl	F	GR	IRL	I	JAP	L	Nor	NL	P	RFA	UK	Sué
5.2	6.5	5.8	5.4	4.8	3.7	4.4	5.1	4.6	6.4	5.0	5.3	3.5	4.4	4.4	5.8

Fonte: ERT sur l'Education et la Formation en Europe, 1989, Education et Competence en Europe.

Por outro lado, segundo o relatório do Fórum para a Competitividade (1995), os indicadores sobre o Estado da Educação em Portugal são, em termos gerais, os mais pobres da União Europeia. Em 1992, Portugal apresenta sistematicamente os valores mais desfavoráveis para a taxa de alfabetização de adultos, média de anos de escolaridade, taxa de escolaridade total (1991), adultos sem o último ciclo secundário (1991), entre outros.

1.9. A POLÍTICA DE FORMAÇÃO

A formação constitui um vector estratégico das empresas, e o investimento permanente nos recursos levará a que se atinjam maiores níveis de qualidade que permitirão fazer face aos desafios da competitividade. Por sua vez a consolidação do Mercado Interno Europeu exigirá um decisivo aumento da produtividade dos factores produtivos e da competitividade Portuguesa. Assim, perpassa o importante papel da formação na adaptação dinâmica do País às exigências suscitadas e para permitir enfrentar esse desafio. Por conseguinte, ao Estado compete apoiar técnica e financeiramente, bem como avaliar a qualidade, fiabilidade e pertinência deste tipo de ensino.

A evolução da formação¹³ mostra que existe uma divergência entre as despesas executadas e as dotações, bem como entre estas e as dotações previstas no OE.

¹³ Através do Instituto do Emprego e Formação Profissional - IEF - dado que é o organismo que está directamente relacionado com a formação profissional do País. Recorreu-se aos Balancetes de Execução Orçamental, Mapas Comparativos entre a Despesa/Receita Orçada e a paga e ainda a conta de Gerência do IEF para vários anos (de 87 a 94).

Mesmo assim, em termos nominais, os valores da despesa efectuada pelo IEFPP atestam um esforço significativo na formação ao longo do período 87-94, não obstante a inversão verificada em 1993, passando de 25 milhões de contos em 1987 para 93 milhões de contos em 1994.

Quadro 12 - Despesas do IEFPP

Anos	Despesas Executadas	Dotação à Data	Dotação	% Despesas	% Despesas
1987	25719.613	35061.040	47775.337	1.34	0.50
1988	37586.514	50479.000	52334.066	1.73	0.63
1989	42588.520	56346.995	51450.000	1.60	0.60
1990	49546.036	67475.000	65549.000	1.43	0.58
1991	63627.090	76580.000	71052.750	1.62	0.64
1992	96106.943	115434.257	105125.000	2.01	0.84
1993	79388.585	80022.175	109715.000	1.57	0.66
1994	93926.725	100772.000	112873.000	1.69	0.73
1995*			105032.000	1.63	

Fonte: Mapa Comparativo entre Despesa Orçada e a Paga do Instituto do Emprego e Formação Profissional, para 87, 88, 89, Balancetes de Execução Orçamental do IEFPP para os anos de 90,91, 92,93,94 e do Orçamento de Estado para os mesmos anos; * - Previsões.

Embora as despesas em formação registem uma tendência no sentido de subida, não representam mais do que 0.85% do PIB e 1.5% do OE, não apresentando uma evolução estável. Assim, quer em termos de PIB quer de OE, estes resultados evidenciam um menor esforço para impulsionar a formação, num contexto em que esta assume cada vez mais um papel preponderante. Quanto aos valores previstos no PIDDAC para Formação e Emprego, estes denunciam um crescimento quase constante ao longo do período 87/93 salvo a quebra em 1990 e em percentagem do OE e do PIB, registaram uma ligeira melhoria, embora representando sempre um valor bastante baixo.

Quadro13- Investimentos do PIDDAC em Formação Profissional e Emprego

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Mil Contos	3484,03	5555,3	8841,5	7875,5	14207,94	14516,17	18994,65	17897	15527,96
% no OE	0.18	0.26	0.33	0.23	0.36	0.30	0.38	0.32	0.24
% no PIB	0.07	0.09	0.12	0.09	0.14	0.13	0.16	0.14	

Fonte: OE/PIDDAC- Diário da República.

Como podemos verificar pelos números, a dotação do Estado para formação tem aumentado de forma constante e contínua, indiciando, uma preocupação, embora reduzida, por este factor. Relativamente, aos investimentos, estes também revelam uma relativa melhoria, apesar de pouco relevante, pois tem representado uma percentagem reduzida das despesas públicas e do PIB.

1.10. A SAÚDE E A PROTECÇÃO SOCIAL

A saúde e a protecção social não são factores que influenciam directamente a competitividade, mas uma população carente e doente raramente é inovadora, produtora e dedicada. Assim as condições de saúde e de segurança social são factores cada vez mais invocados como factores de atracção de gestores, quadros técnicos e populações jovens. A sua disponibilidade e qualidade condicionam as decisões do empresário e a implantação de actividades económicas, tornando-os um importante factor de competitividade.

1.11. A POLÍTICA DA SAÚDE

Um bom Sistema de Saúde é necessário para melhorar as condições de trabalho atrair gestores e estimular a competitividade, no entanto, depende das dotações do Estado para ele canalizadas. No período de 1987 a 1995, as verbas

Quadro: 14 - Despesas e Investimentos em Saúde

Indicadores	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Despesas do SNS s/ Investimento (milhões de contos)	191.27	233.22	273.23	345.15	442.71	514.08	564.56	540.03	561.30
Investimento do SNS (milhões de contos)	7.652	7.313	7.825	11.002	14.321	21.346	25.118	41.523	43.252
Total com Saúde (milhões de contos)	198.92	240.53	281.06	356.15	457.04	535.43	589.68	581.55	604.55
Despesas em saúde em % do OE	10.42	11.07	10.58	10.29	11.68	11.21	11.65	10.46	9.40
Despesas em saúde em % do PIB	3.84	4.01	3.94	4.19	4.61	4.71	4.87	4.51	
Investimento em saúde em % do OE	0.40	0.34	0.29	0.32	0.37	0.45	0.50	0.75	0.67
Despesas em Saúde p/ habitante (Contos)	21.15	25.59	29.93	37.98	48.82	57.30	63.06	62.14	

Fonte: DEPS-MS, 1995, Elementos Estatísticos-Saúde/93, Lisboa e Diário da República - OE e PIDDAC para os anos de 94 e 95, * valores previstos, Economie Européenne nº 58, 1994, Note-se que para o cálculo utilizou-se a população residente do País.

do Serviço Nacional de Saúde, registaram um crescimento constante apesar da quebra em 1994 e 1995. No conjunto de despesas, dominam as despesas de exploração com cerca de 96%. Quanto aos investimentos têm, em termos nominais, apresentado um crescimento gradual.

Globalmente, as despesas em Saúde tem aumentado de 1987 a 1995 mas quando relacionamos esses valores com a despesa pública total e com o PIB, verifica-se que representam em média cerca 11% do OE e cerca de 4% do PIB. E quanto aos investimentos públicos nesta área representam 0.4% do OE em 1987 passando para 0.65% do OE em 1995, não obstante a sucessiva quebra registada para os anos de 1988 e 1989.

Não é de mais referir que a saúde pode ser identificada como um importante promotor da competitividade. Na realidade é um relevante factor de atractividade de uma nação, uma vez que pode permitir a melhoria das condições de trabalho, reduzir as assimetrias regionais, aumentar a segurança pessoal e será sempre um elemento a ponderar nas decisões dos empresários e dos trabalhadores qualificados. Todavia, o indicador das despesas em saúde em percentagem do OE oscila durante todo o período o que parece evidenciar que as entidades públicas não assumiram uma posição definida de 1987 a 1995, quanto à sua dedicação pela saúde. Em percentagem do PIB apresenta uma evolução relativamente positiva e as despesas em saúde por habitante também.

Em termos internacionais, comparando os gastos em saúde em relação ao PIB, Portugal é, em 1987, no contexto da Europa Comunitária um dos países com mais baixa despesa total em saúde e aquele onde é também menor a importância relativa dos gastos públicos no total de gastos de saúde, (61% para uma média na OCDE de 77%) e em 1991 representam cerca de 6.8% situando-se num lugar intermédio, com a Turquia e Grécia a apresentarem um valor bastante inferior ao de Portugal, e a França e a Alemanha com valor bastante superior. Por outro lado, as despesas em saúde em percentagem do total de despesa pública assumem em Portugal o valor 11.7 %, enquanto na Alemanha é de 12.3% e na Islândia 19.3%.

1.12. PROTECÇÃO SOCIAL

O sistema de Segurança Social tem por objectivo fornecer aos cidadãos, a todos sem excepção, segurança económica, definida como um *estado de espírito ou sentimento de bem estar* que garantem aos indivíduos uma relativa certeza que

Quadro 15- Despesas em Saúde e em Protecção Social na Europa

Países	Despesas em Saúde em % do PIB		Despesas pública - % da Despesa em Saúde Total		% da Despesa Pública Total	Despesa Protecção Social em % do PIB	Despesas Protecção Social em % do PIB
	1987	1991	1987	1990	1991	1980	1991
Portugal	3.9	6.8	60.9	61.7	11.7 ¹⁴	14.7	19.4
Alemanha	6.3	8.5	76.8	71.6	12.3	28.7	26.6
Áustria		8.4		67.1	11.2		
Bélgica	5.5	7.9	76.4	88.9		28	26.7
Dinamarca	5.2	6.5	86.7	82.8		28.7	29.8
Espanha	4.3	6.7	71.7	80.5		18.1	21.4
França	6.7	9.1	77.9	74.4		25.4	28.7
Grécia	4.0	5.2	75.5	77		12.2	20.7 (1989)
Holanda	6.6	8.3	77.6	71.3		30.8	32.4
Inglaterra	5.3	6.6	86.9	83.5		21.5	24.7
Irlanda	6.4	7.3	86.5	74.8		21.6	21.3
Islândia		8.4		86.9	19.3		
Itália	5.4	8.3	78.3	77.6		19.4	24.4
Luxemburgo	6.9	7.2	92.0	91.4		26.5	27.5
Noruega		7.6		95.3			
Suécia		8.6		79.8			
Suiça		7.9		68.3			
Turquia		4		35.6			
OCDE			76.7				
Eur 12						24.4	26

Fonte: Programa OECD HEALTH DATA (Credes) in Notícias Médicas, 1995, Índice Nacional de Saúde 1995, revista nº 2285, 9/6/95, Lisboa e para 1987 Health Care Financing Review Annual Supplement, 1989 in Nova Economia, 1992, nº 6 e Eurostat 1993.

podem satisfazer as suas necessidades e desejos, quer no presente quer no futuro. Por conseguinte, torna uma nação mais atractiva e estimula a confiança dos indivíduos e, portanto, a competitividade. Assim, em última análise, a competitividade da economia portuguesa relaciona-se com as possibilidades de estabilidade e segurança social que os portugueses encontram dentro do próprio país.

¹⁴ Fonte diferente, é o conjunto de despesas totais, com Investimentos sobre despesa total do OE.

O financiamento da acção social deve ser suportado fundamentalmente por transferências do Estado, facto que está previsto na Lei de Bases da Segurança Social. Assim, apesar das despesas de protecção social no PIB figurarem entre aquelas que mais cresceram em Portugal entre 1980 e 1991, passando de 14.7% para 19.4% respectivamente, ainda permanecem muito aquém da média europeia, que em 1991 se situava em 26% do PIB. O flagelo do desemprego, que se vem agravando na Europa, tem estado a contribuir para a aceleração destes desequilíbrios públicos.

2. INTERVENÇÕES DO GOVERNO A NÍVEL SECTORIAL

2.1. INTERVENÇÕES SECTORIAIS: POLÍTICA INDUSTRIAL, POLÍTICA ENERGÉTICA, POLÍTICA DE COMÉRCIO E TURISMO

As empresas portuguesas encontram-se cada vez mais perante o desafio que resulta da integração do País na Comunidade Europeia. Assim, é crucial aumentar e dinamizar a aplicação dos *factores dinâmicos* da competitividade. Isto é, as empresas devem considerar, cada vez mais factores como a inovação, o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias, recursos humanos altamente qualificados e eco-tecnologias, produtos baseados na qualidade, no *design* e na imagem de marca, melhorar a gestão e os sistemas de organização da produção.

Para Mira Amaral (1994-A), *política industrial equivale a conceber uma estratégia de desenvolvimento industrial*, que vise apoiar as estratégias das empresas na economia global e estimular a criação de uma base doméstica que gere as vantagens competitivas estabelecendo verdadeiras *plataformas de competência* em *clusters* e sectores industriais através da conjugação de esforços entre a administração industrial, as empresas e as respectivas associações, as infraestruturas tecnológicas e a comunidade científica e tecnológica.

Deste modo, a modernização e reestruturação da indústria portuguesa deve ser uma prioridade do governo no âmbito da estratégia de desenvolvimento industrial. Contudo, não é o governo que moderniza as empresas, ele só pode acelerar, ajudar, complementar e apoiar esse processo através de ajudas estatais. Além disso, dada a descapitalização da maioria das empresas e as suas desequilibradas estruturas financeiras, o governo, a par dos apoios no âmbito dos programas comunitários, deve ser promotor da aproximação da banca à indústria.

Em Portugal, tem-se verificado um aumento substancial da procura de **energia**, em consequência da construção de infraestruturas de base, algumas das quais com forte componente energética; do lançamento de projectos industriais em sectores energia-intensivos (petroquímica, cimento, vidro, etc); intensificação das actividades de transporte; aumento do poder de compra das famílias, colocando ao seu alcance diversos bens consumidores de energia (electrodomésticos, automóveis, etc). Este aumento de procura provocou um agravamento da dependência energética dos Países. Além disso, o consumo de energia por unidade do PIB é superior à da maior parte dos países da Comunidade, constituindo uma desvantagem comparativa e competitiva para Portugal.

Todavia, deve sublinhar-se o esforço do governo português para reforçar a oferta de energia, nomeadamente de origem hídrica, eólica e biomassa, e para alertar os empresários para as potencialidades e oportunidades do país no domínio da energia, ao mesmo tempo que apela para a utilização racional de energia. Mas, apesar deste esforço, uma das prioridades do Estado deve ser dotar o país com um sistema energético eficiente e flexível para servir a economia portuguesa e minimizar o *calcanhar de Aquiles* português. Contudo, a política energética não pode ser desligada da política externa, da macroeconomia, da política industrial e ambiental.

"...as vantagens comparativas tenderão cada vez mais a deixar de estar no processo produtivo e a transferirem-se para a esfera comercial" (Ferraz da Costa, 1992,p.8). Além disso, como cita António Neto Silva, (1994, p.47) *"a troca de produtos que pertencem a sectores diferentes, do vinho por têxteis, como referia Ricardo, já não explica o comércio internacional"*. Além disso, o comércio de mercadorias processa-se cada vez mais como comércio de produtos semitransformados entre empresas.

Assim, no contexto da liberalização das trocas comerciais e das relações económicas a nível mundial, a integração na economia mundial depende de uma rede sólida de relações comerciais e levanta a questão da adequação dos actuais instrumentos de política comercial. Neste sentido, torna-se imperioso modernizar a área comercial, melhorar os circuitos de distribuição, proporcionar os meios necessários para que o sector comercial possa apresentar flexibilidade de adaptação às novas formas de concorrência e emergir de novas oportunidades.

Por sua vez, a vantagem competitiva da nação só se reflecte integralmente se as suas empresas tiverem acesso a mercados externos. Deste modo, o Governo assume um papel importante na exposição das empresas aos efeitos da concorrência internacional e na ajuda às empresas para retirarem benefícios da sua

competitividade. O Estado deve também desenvolver actividades que equacionem os problemas do sistema comercial, devendo, por isso, proporcionar uma concorrência integral e leal, orientar o sistema comercial em função do interesse geral.

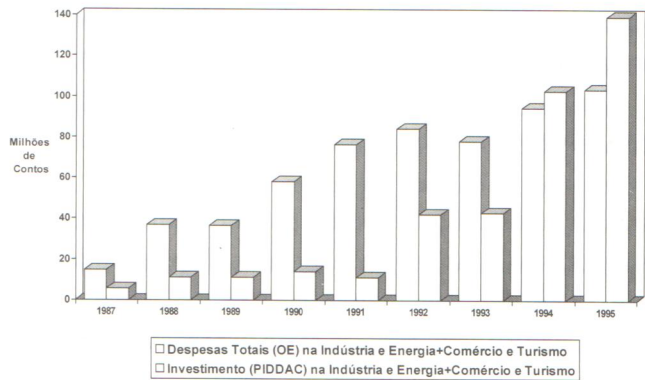
O turismo continua a ser uma das actividades económicas dominantes ao nível mundial e a nível nacional, uma vez que é um dos principais sectores económicos, em especial se for considerado como empregador e fonte de divisas e na medida que contribui positivamente para a Balança de Pagamentos. Assim, o sector do turismo pode contribuir indirectamente, pelos meios financeiros que disponibiliza, para aumentar a competitividade nacional. Na verdade para o governo investir na competitividade necessita de meios financeiros e humanos, acontece que os meios financeiros dependem em grande parte da entrada de divisas, proporcionada pelo turismo. Assim, os efeitos reais dependerão das orientações da política do governo quanto à competitividade.

2.2. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS NA INDÚSTRIA E ENERGIA E COMÉRCIO E TURISMO

A evolução do Orçamento¹⁵ previsto para a Indústria e Energia e Comércio e Turismo, permite-nos detectar o empenho do Estado por estes sectores. Assim, verifica-se que de 1987 a 1995, as despesas destes agregados registaram um aumento significativo, de 14.8 milhões de contos em 1987 para 103.5 milhões de contos em 1995, apesar da ligeira inversão em 1989 e 1993. Ressalta, ainda, a importância assumida pelo investimento neste conjunto de sectores, essencialmente, a partir de 1991, verificando-se em 1993 um amortecimento que é explicado em parte pelo ambiente de crise deste ano. É particularmente importante referir que, em termos de PIDDAC total, o investimento realizado nestes sectores situa-se acima dos 3.8% do PIDDAC, além de que foi previsto para o ano de 1995 um valor de 18.5% do total do PIDDAC.

¹⁵ A análise será feita em conjunto para Indústria e Energia e Comércio e Turismo, uma vez que não é possível discernir cada um dos agregados no OGE e no PIDDAC

Figura 7 - Despesas Totais e Investimentos na Indústria e Energia + Comércio e Turismo



Fonte: OE-Diário da República - Série A.

Quadro 16 - Investimentos (PIDDAC) e despesas totais da Indústria e Energia, Comércio e Turismo

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Invest. na IE&CT no PIDDAC (%)	4.6	7.4	5.8	5.59	3.8	11.6	10.7	14.9	18.5
Despesas Orç. em IE&CT no OE (%)	0.78	1.70	1.37	1.68	1.96	1.77	1.54	1.7	1.61
Despesas Orç. em IE&CT no PIB (%)	0.29	0.61	0.51	0.68	0.77	0.74	0.65	0.73	

Mas se os investimentos e as despesas totais consagradas a estes sectores têm aumentado de forma significativa, em termos da sua importância no total de despesa pública e no PIB a realidade é outra. Na verdade, as despesas oscilam entre 0.8% e 2% do OE. Em 1989 apresenta uma diminuição para 1.4% do total de despesas públicas, volta de novo a subir até 1991, tendo-se registado uma inversão de tendência em 1992 e 1993. Relativamente ao PIB, as despesas neste conjunto de sectores assumem um andamento semelhante ao indicador anterior, variando entre 0.3% do PIB em 1987 e 0.77% do PIB em 1991.

2.3. INFRAESTRUTURAS ECONÓMICAS E SOCIAIS

Frequentemente, faz-se a distinção entre infraestruturas de tipo económico e de tipo social. O objectivo é discernir as infraestruturas que servem de apoio directo às actividades produtivas, como é o caso das redes de transporte e

comunicações, das que se destinam exclusivamente a servir os objectivos sociais como, por exemplo escolas, hospitais, habitações sociais, etc. No entanto, a maioria das infraestruturas económicas satisfazem também os objectivos sociais.

A) Infraestruturas de Desenvolvimento Económico

As infraestruturas básicas constituem, para qualquer economia, um factor de localização essencial para as empresas, a sua disponibilidade e a respectiva qualidade condicionam a implementação das actividades económicas no território, na medida em que constituem, sempre, uma vantagem económica a considerar nas decisões de investimento produtivo. Com efeito, a construção de infraestruturas básicas, designadamente estradas, portos, aeroportos, a existência de telecomunicações eficientes e avançadas e infraestruturas de apoio à actividade produtiva, são preocupações que se inscrevem no âmbito da redução dos custos exteriores às empresas e na resolução de problemas que o empresário só por si não pode resolver. Todavia o nível médio geral de infraestruturas ainda é baixo quando comparado com padrões europeus.

Na área dos transportes verificam-se, apesar das melhorias realizadas, indicadores claramente abaixo dos valores médios da União Europeia. Segundo Porter (1994), em 1992, Portugal apresentava 38% do valor médio europeu do indicador Kms de auto-estrada/Km e 64% do valor médio de Kms por Km. Todavia, não podemos descurar os subsídios comunitários e o esforço financeiro do Estado que têm permitido uma grande expansão da rede rodoviária e de estar previsto o aumento da rede até ao fim do século. Estes factos foram ainda completados com os investimentos na rede viária em geral e nos itinerários principais realizados pela Junta Autónoma de Estradas e em colaboração com as autarquias, no acesso aos grandes centros.

Já o investimento no transporte ferroviário foi muito menos expressivo, se bem que segundo o Fórum para a Competitividade (1995), estão previstos importantes investimentos até 1998 para melhorar a qualidade de serviço da actual rede bem como a renovação e modernização do material circulante. Do mesmo modo, os portos portugueses também continuam pouco competitivos, sem vocação estratégica concertada com os agentes económicos e muito caros em termos europeus.

Portanto, Portugal ainda apresenta vários constrangimentos que precisam de ser esbatidos. A nível interno destacam-se a má conservação e deficiência do

traçado, bem como a sua degradação, grande congestionamento nos acessos aos centros urbanos, deficiente acessibilidade a zonas do interior, baixos índices de redes rodovias e ferroviárias. A nível externo, os mais importantes são a sua posição periférica resultando em grandes distâncias. Por isso, é urgente melhorar as acessibilidades, construindo novas infraestruturas, melhorando as características técnicas existentes, conferindo-lhes níveis de fluidez e segurança compatíveis com as novas solicitações.

Outro dos factores mais importantes e decisivo para o desenvolvimento de uma economia que se pretende moderna é a circulação da informação, porque permite manter permanente contacto com o mundo que a rodeia (novas tecnologias, evolução dos mercados, fornecedores e consumidores, fontes e canais de financiamento, etc.). As comunicações assumem um peso assinalável na economia (superior a 6% da FBCF), constituindo um factor de atractividade à fixação de investimento externo e, dado o seu carácter estruturante, é motor da homogeneidade e competitividade do tecido empresarial. Além disso, a nível rural, contribui para um forte impacto no Desenvolvimento Regional, ao constituir um factor de quebra de isolamento das populações rurais, e ao contribuir para a coesão social das populações e dos grupos com necessidades específicas.

O sector das telecomunicações foi dos que mais transformações conheceu ao longo dos últimos anos. Porém, a rede básica ainda se encontra subdesenvolvida quando comparada com as redes de outros países europeus e a qualidade dos serviços prestados. Além disso, o seu tarifário também não é favorável quando comparado com muitos dos nossos concorrentes mais directos. Estas situações são o resultado natural da monopolização e insuficiente pressão concorrencial.

Por estas razões, é necessário um importante esforço para evitar que o quadro infraestrutural em que actuam as empresas portuguesas continue a ser globalmente penalizante face aos nossos competidores mais directos. A permanência de problemas nesta área condiciona a articulação produtiva das diferentes regiões do País, a sua inserção na economia internacional e a qualidade de vida dos cidadãos.

2.4. GASTOS EM INFRAESTRUTURAS BÁSICAS

Ao apreciarmos a evolução das despesas totais consagradas pelo Orçamento para Obras Públicas Transportes e Comunicações constatamos que tem sido muito irregular. A sua importância no total de despesas públicas tem vindo a

perder peso até 1993, apesar de se ter registado uma ligeira melhoria para os anos de 1990 e 1991, andamento que é também seguido quando se comparam as despesas totais em infraestruturas em termos do PIB. Essa redução é explicada, em parte, pelas privatizações de algumas empresas deste sector¹⁶.

Quadro 17 - Despesas Orçadas no OGE e Investimentos em Obras Públicas Transportes e Comunicações

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Despesas em % do OGE	4.13	3.03	1.72	1.73	1.76	1.54	1.58	3.85	3.59
Despesas em % do PIB	1.52	1.10	0.64	0.70	0.70	0.65	0.66	1.66	
Investimentos-PIDDAC (Milhões de contos)	38.08	40.04	49.91	71.9	91.67	107.16	121.66	119.98	202.18
Investimentos em % do OGE	2.00	1.84	1.88	2.08	2.34	2.24	2.40	2.16	3.14
Investimentos em % do PIB	0.74	0.67	0.70	0.85	0.92	0.94	1.00	0.93	
Investimentos em % do PIDDAC	30.79	26.70	25.86	29.21	30.78	29.86	30.61	17.41	26.88

Fonte: OE-Diário da República.

Quanto aos investimentos-PIDDAC em infraestruturas económicas, estes acusam tendência claramente ascendente ao longo do período em causa, não obstante a quebra registada de 1993 para 1994. Se analisarmos o peso dos investimentos em Transportes e Comunicações no total de despesas públicas verifica-se que rondam os 2% salvo para 1995. Todavia, esses investimentos não representam mais de 1% do PIB apesar de significarem mais de um quinto do PIDDAC.

É, portanto, da maior importância para o nosso país, quer directamente para a melhoria das condições de vida das populações já residentes nas zonas mais pobres, quer como forma de permitir o desenvolvimento dessas zonas através da fixação de empregos, criar boas condições de infraestruturização em todo o território, considerando para tal não só as infraestruturas necessárias ao desenvolvimento, mas também as habitualmente designadas por sociais.

¹⁶ Refira-se que o Processo de privatizações se iniciou em 1989.

B) Infraestruturas Sociais

Para fomentar a competitividade, Portugal deve incluir a questão social. Assim, deve procurar garantir a cobertura do território e das populações através de redes de infraestruturas sociais que permitam garantir a todos a possibilidade de obter o serviço prestado em boas condições de acesso, e de tal forma que o custo total do sistema seja tão baixo quanto possível. Em Portugal, o Estado manteve um razoável nível de despesas em infraestruturas sociais, através de crescentes dotações para esta área. Essas despesas repartiam-se pela Educação, Saúde, Instituições de Assistência Social, Habitação e Desenvolvimento Colectivo e Desenvolvimento Urbano, assumindo a Educação o factor de maior expressão.

Quadro 18 - Despesas efectuadas pelo Estado em Infraestruturas de Apoio Social

(Milhões de Contos)

Infraestruturas Sociais	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Educação	192.54	230.98	286.01	328.51	446.36	525.29		
Saúde	4.80	5.82	6.03	8.52	9.57	16.61		
Instituições de Assistência Social	1.86	0.84	0.70	0.64	1.20	1.63		
Habitação e Desen- volvimento Colectivo	33.50	20.69	15.51	15.53	20.11	27.85		
Em Equipamentos Sociais-DGOTDU ¹	2.31	1.95	2.66	3.05	2.95	2.98	3.57	4.40
Somatório das Infraestruturas Sociais	235.01	260.28	310.91	356.26	480.19	574.37	603.57	604.4
Infraestruturas Sociais em % do OE	12.32	11.98	11.70	10.29	12.27	12.02		
Infraestruturas Sociais em % do PIB	4.54	4.34	4.36	4.19	4.84	5.05		

Fonte: INE , Para os anos de 1987 a 1992, Estatísticas das Finanças Públicas, 1- DGOTDU;

Nota: para 1993 e 1994 admitiu-se que as 1ª apresentavam o valor de 600 milhões de contos.

Importa ainda salientar que essas despesas representam um valor superior a 4% do PIB e superior a 10% do total de despesas públicas o que revela um esforço positivo do Estado neste domínio. Uma coisa é certa, na competitividade das nações não se podem colocar de parte as questões sociais, uma vez que se o fizermos diminuámos a atractividade do País e o Bem-Estar Social e, por consequência, a sua competitividade.

2.5. O AMBIENTE E OS RECURSOS NATURAIS

Ao transformar um recurso natural temos produtos úteis e produtos residuais, assim é fácil perceber que o aumento da produtividade passa pela diminuição ou reciclagem dos produtos residuais, pois, cada vez mais, a população compra produtos bons para o ambiente. Por sua vez, a competitividade mede-se cada vez mais pela qualidade dos processos produtivos, utilização de tecnologias menos poluentes, racionalidade de consumos e utilização de produtos e factores não susceptíveis de induzirem problemas ambientais. E mede-se, também, pela capacidade de inovar e pela utilização de sistemas produtivos compatíveis com o ambiente.

Além disso, começa a verificar-se que os investimentos no ambiente começam a ter rentabilidade económica, pois poupa-se energia investindo em sistemas mais eficientes e menos poluentes, poupa-se em matérias-primas graças à reciclagem e à utilização de tecnologias mais eficientes no processo produtivo, cria-se uma imagem favorável perante o público consumidor o que corresponde a uma estratégia de diferenciação perante os competidores. Por sua vez, como consequência das exigências ambientais e da necessidade de, para elas, encontrar soluções adequadas começa a emergir novas áreas de actividade económica, tornando-se assim um factor de desenvolvimento económico. Todavia, a adopção de medidas de elevados *standards* e de limites rigorosos de poluição é sempre onerosa para as empresas.

Neste contexto, os governos podem ajudar a diminuir os danos ambientais, através de incentivos a um melhor aproveitamento e à redução na utilização de matérias-primas. Além disso, só os governos podem impedir a degradação ambiental, competindo-lhe decidir até que ponto a sociedade deve valorizar o ambiente e os recursos naturais e em que termos essa valorização deve ser inserida nas transformações económicas, mas cada vez mais serão as forças de mercado que irão implementar as orientações e decisões públicas. Pois, alguns exemplos mostram que más políticas estatais podem prejudicar mais que os mecanismos de mercado, basta pensar nas intervenções de muitos governos sobre os preços administrados em que é normal situarem os preços mais baixos nos produtos mais essenciais (energia, água, agricultura), gerando irracionalidades e atentados ao ambiente e à conservação dos recursos naturais. Assim, para melhorar o ambiente, serão necessárias intervenções conjuntas dos governos e das forças de mercado, reforçando-se mutuamente.

Quadro 19 - Evolução do Orçamento de Ambiente e Recursos Naturais

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Despesas em Ambiente e Recursos Naturais (milhões de contos)	2.186	2.068	2.416	4.243	19.405	25.410	26.986	38.670	35.118
Percentagem do OE	0.115	0.095	0.091	0.12	0.50	0.53	0.53	0.7	0.55

Fonte: OGE - Diário da República.

A evolução das dotações do Estado para este factor mostra que, de 1987 a 1995, as verbas para ambiente e recursos naturais sofreram um aumento substancial, principalmente a partir do início da década de 90. Essa evolução é comprovada pela percentagem de despesas públicas canalizadas para esta área, que passou de 0.12% do OE em 1987 para 0.7% do OE em 1994. Deve referir-se ainda que o MIE concebeu e pôs em execução o PEDIP, como principal instrumento financeiro da política industrial portuguesa, que tem concedido estímulos muito significativos para investimentos que visassem a preservação do ambiente e com o PEDIP II esta acção está e continuará a ser prosseguida.

3. CONCLUSÃO

A discussão anterior, permite tirar algumas ilacções acerca do desempenho do Estado, na última década, para promover a competitividade do País. Em termos globais, verificou-se uma melhoria dos indicadores em todos os factores de competitividade e mesmo no conjunto deles, tendo-se observado duas quebras, uma em 1989/90 e outra em 1993/94, o que é o resultado do abrandamento registado na generalidade dos países ocidentais. No entanto, em todos estes factores, muito há ainda a fazer para evitar que o contexto em que actuam as empresas portuguesas continue a ser penalizante perante os nossos competidores mais directos. A actuação do governo pós adesão de Portugal à CE foi limitada face aos desafios de competitividade que o país tinha de enfrentar, quer em termos Comunitários quer em termos Mundiais, e pelo facto de o país ainda se encontrar afastado dos níveis Comunitários. Por isso, era necessário uma maior dedicação e dispêndio para essas rúbricas, para aumentar a sua produtividade e competitividade.

4. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOWITZ, MOSES , 1992, **O Crescimento Económico**, Publicações Europa-América.

AMARAL, LUÍS MIRA, 1994-A, **O PEDIP II e os Objectivos da Política Industrial**, Cadernos de Economia Abr/Jun.

Cadernos PEDIP- PEDIP II, 1995, **Ambiente e Indústria**, nº2 Junho, MIE.

Comissão das Comunidades Europeias, 1988, **A Política de Investigação e de Desenvolvimento Tecnológico**, Documentação Europeia Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1988. ISBN 92-825-8041-5.

Comissão das Comunidades Europeias, 1993, **Crescimento, Competitividade, Emprego: Os desafios e as pistas para entrar no Século XXI:**” Livro Branco”, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1993. ISBN 92-826-7004-X.

Comissão das Comunidades Europeias, 1994, **Livro Verde sobre Política Social - Opções para a União**, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994. ISBN 92-826-7122-4.

COSTA, FERRAZ DA, 1992, **A evolução da Indústria Portuguesa após a adesão de Portugal à CEE**, Revista Indústria nº10.

DCP-MPAT/SEPDR , 1992, **Portugal em números situação Sócio-Económica**.

DGOTDU (Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado Local e do Ordenamento do Território, para Vários anos de 1987 a 1994, valores fornecidos por este organismo para **Despesas do Estado em Equipamentos Sociais**.

Diário da República- I Série-A, **Orçamento de Estado**, vários anos: 31/12 /86; 26/1/88; 30/12/88; 29/12/89; 28/12/90; 9/3/92; 20/12/92; 20/12/93; 27/12/94; relativamente aos OE de 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95.

ERT sur l'Education et la Formation en Europe, 1989, **Education et Competence en Europe**, Février.

Eurostat de 1993 e 1994.

Forum Para a Competitividade, 1995, **A Competitividade da Economia Portuguesa**, Lisboa, Julho.

GEP/MIE, 1994, **O PEDIP e a Evolução da Indústria Portuguesa- Perspectivas de uma Avaliação 1988/1992**,

INE , Para os anos de 1987 a 1992, **Estatísticas das Finanças Públicas**.

INE, 1994, **Anuário Estatístico**.

Instituto do Emprego e Formação Profissional, **Conta de Gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional**, para 87, 88 e 89, **Mapa Comparativo entre Despesa Orçada e a Paga do Instituto do Emprego e Formação Profissional**, para 87, 88, 89, **Relatório de Actividades**, 1987, 1991, 1992, 1993, **Balancetes de Execução Orçamental do Instituto do Emprego e Formação Profissional** para os anos de 90, 91, 92, 93, 94.

Jornal Oficial das Comunidades, 1995, 19 de Junho.

JNICT, **Relatório de Actividades 92- Plano de Acção 93-95**.

JNICT, 1993, **4º Programa- Quadro de I&D da Comunidade Europeia e Participação Portuguesa**, Relatório, Algés 29 de Janeiro.

Ministério da Educação, 1995, **Evolução do Orçamento 1988-1995**, Departamento de Programação e Gestão Financeira, DEP-GEP.

Ministério da Educação, **Anuário 93**.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, Vários: Jan. 1987, 1987, 1990, 1991, 1993, respectivamente com:

Ciência e Tecnologia 1986, Lisboa

Ciência e Tecnologia 1987, Lisboa

Ciência e Tecnologia 1988/1989, Lisboa

Ciência e Tecnologia 1990/1991, Lisboa

Ciência e Tecnologia 1991/1992, Lisboa

Planeamento Plurianual das Actividades de Investigação científica e Desenvolvimento Tecnológico 1989, Lisboa

Planeamento Plurianual das Actividades de Investigação científica e Desenvolvimento Tecnológico 1991, Lisboa.

Ministério da Saúde, Departamento de Estudos e Planeamento da Saúde, 1995, **Elementos Estatísticos Saúde/93**, Lisboa.

Ministério da Saúde, Departamento de Estudos e Planeamento da Saúde, 1995, **Portugal-Saúde/93**, Lisboa.

Ministério da Saúde, Departamento de Estudos e Planeamento da Saúde, 1995, **Principais Indicadores demográficos e de Saúde 1960-1993**, Lisboa.

Ministério da Saúde, Departamento de Gestão Financeira dos Serviços de Saúde, 1990, 1992, 1994, **Serviço Nacional de Saúde- Orçamento e Contas de 1985-1987, 1988, 1989-1990, 91-92**, respectivamente.

MOPTC-GEP, 1989, **Os Transportes e as Comunicações em Números (Portugal 1984/88- Setembro 89)**.

Notícias Médicas, 1995, **Índice Nacional de Saúde 1995**, Ano XXIV nº2285, Bissemanal, 9/6/95.

OCDE, 1994, 1993, 1992, **Principaux Indicateurs Économiques**, Direction des Statistiques, Décembre.

OCDE, 1993/1 e 1994/2, **Principaux Indicateurs de la Science et de la Technologie**, Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

PIDDAC/92 Síntese, 1992, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, Departamento Central de Planeamento, Lisboa, Maio.

PIDDAC/93 Síntese, 1993, **Análise Global- I Vol.**, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, Departamento Central de Planeamento, Lisboa, Fevereiro.

PIDDAC/94 Síntese, 1994, **Instrumento de Leitura do Mapa XI do Orçamento de Estado**, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, Departamento Central de Planeamento, Lisboa, Março.

PIDDAC/94 Síntese, 1995, **Breve Nota sobre a Execução Financeira do Cap. 50 do O.E. Financiamento Nacional (versão Provisória)**, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Lisboa, Março.

PORTER, MICHAEL E., 1993, **A Vantagem Competitiva das Nações**, Editora Campus, Rio de Janeiro 1993.

PORTER, MICHAEL E., "Construir as Vantagens Competitivas de Portugal", Relatório da Monitor Company, Ed. Forum da Competitividade, Lisboa 1994.

REIGADO, FELISBERTO MARQUES, 1987, **Infraestruturas e Regiões Periféricas**, Seminário sobre *Infraestruturas e Desenvolvimento das Regiões Periféricas*, LNEC, Lisboa 1987.

REIGADO, F. MARQUES, 1994, *Situação actual e evolução recente de I&D em Portugal e a nível mundial, por áreas geográficas, por áreas temáticas e por sectores*, in *Seminário Investigação, Inovação e Desenvolvimento*, UBI, 15 e 16 de Abril.

Relatório da OCDE, 1994, Junho.

Relatório da OCDE, 1994, Dezembro.

SILVA, ANTÓNIO NETO DA, 1994, *O Real e a Sombra*, Cadernos de Economia, Jan./Março 1994.

Taishoff, Ed, *Competitivité: um classement internacional*, Problèmes Économiques n° 2400, 30 Novembre 1994.

TAVARES, LUÍS VALADARES, 1989, *Desenvolvimento do Sistema Educativo em Portugal*, Cadernos de Economia, Janeiro.

TEULON, FRÉDÉRIC, 1994, *Crescimento Crises e Desenvolvimento*, Biblioteca de Economia Publicações Dom Quixote, Lisboa.

The European Report on Science and Technology, Indicators 1994, Eur 15897 EN.